

# **Die Grundrechte und der Vorbehalt des Gesetzes**

## **I. Problemstellung**

Mein Thema ist viel zu breit und trotzdem reizvoll. Rückt es doch vor dem Hintergrund des Projekts "Staatsaufgaben" die Steuerungsthematik und die Grundrechte in einen Zusammenhang. Die extreme Abstraktionsebene der der Tagung vorgegebenen Gretchenfragen: "Was tut der Staat? Was kann er tun? Was soll er tun und warum? Wer steuert? Wie wird gesteuert? Mit welchem Ziel?" erlaubt dem Referenten ebenso begrenzte und vorläufige Antworten, etwa von der Art: Für jede der genannten Fragen enthalten die Grundrechte Teilaussagen, denn sie bestimmen sowohl Ziele als auch Grenzen staatlichen Tätigwerdens und sagen damit notwendigerweise (mit) aus, wer im Verfassungsstaat mit welchen Mitteln in welche Richtung legitimerweise steuert (zu den Grundfragen der Steuerungsdiskussion Voigt 1987: 6). Daß Grundrechte umgekehrt in ihrer realen Wirksamkeit heute nicht nur von der Selbststeuerung des Individuums, sondern auch von der Effizienz staatlicher Steuerung abhängen, darf ebenso vorausgesetzt werden - es hat nichts mit jener "Planbarkeitseuphorie" der 60er und 70er Jahre zu tun, die Grundrechtsvoraussetzungen geradezu in den Kern staatlicher Planungsaufgaben rücken wollte.

Gleichwohl ist die Relevanz des Steuerungsthemas für die Grundrechte und ihre Verwirklichung noch nicht voll erkannt. Das kann leicht dazu führen, daß die selbstgewählte Begrenzung der Grundrechtstheorie auf traditionelle Geltungsgehalte und Funktionen angesichts neuartiger Problemlagen selbst zum "Steuerungsdefizit" für Grundrechte wird. Dabei würde dann verkannt, daß nicht nur die geläufigen Steuerungsinstrumente, Gesetz, Verordnung usw., heute in ihrer Geltungskraft bedroht sind (dazu Badura 1987: 300-308; Hufen 1989: 143; Starck 1986: 977 ff.), sondern daß gegebenenfalls auch die Verfassung in ihrer steuernden und legitimierenden Wirkung bedroht wäre.

Es stellt sich also die Aufgabe, Grundrechtstheorie einerseits und Staatsaufgabenlehre sowie Steuerungsdiskussion andererseits in Bezug zu setzen. Das bedeutet, daß es gilt, die historisch stets mit den Grund- und Menschenrechten verbundenen Zentralfragen der Staatslehre erneut mit einer Grundrechtstheorie zusammenzuführen, die - über ihre traditionellen abwehrrechtlichen Kerngehalte

hinaus - nach Geltungsbedingungen grundrechtlicher Verbürgungen in *jeder* Phase und Gefährdungslage fragt, sich also nicht an die Peripherie des realen Lebens und der realen Entscheidungsprozesse abdrängen läßt (Grimm 1989: 1305 ff., 1310).

Im engeren Sinne geht es um die Frage, ob und inwieweit Steuerungsdefizite des Staates auch "Grundrechtsdefizite" sind, welche Auswirkungen neuartige oder bisher nicht voll erkannte Steuerungsfaktoren auf Grundrechte haben und welche Alternativen sich zur Geltungssicherung der Grundrechte anbieten. Sowohl für die Realanalyse als auch für etwaige Alternativen wird sich dabei zeigen, daß die Frage des Gesetzesvorbehalts allenfalls einen Teilaspekt dieser Fragestellung umreißt.

Ich werde also versuchen, das Thema weit grundsätzlicher zu fassen: Nach einer stichwortartigen Klärung grundrechtstheoretischer und rechtsanthropologischer Vorgaben (II) werde ich - wiederum nur stichwortartig - auf einige der besonders markanten gegenwärtigen "Steuerungsprobleme" eingehen, die m.E. gleichzeitig Gefährdungspotentiale für grundrechtliche Gewährleistungen enthalten (III). Abschließend möchte ich den Versuch machen, Aspekte der Staatsaufgaben- und Steuerungsdiskussion einerseits und der Grundrechtstheorie andererseits zu Alternativvorschlägen zu verbinden (IV).

Vorauszusetzen ist bei jedem der genannten Argumentationsschritte, daß es "die" Steuerung und "die" Grundrechte nicht gibt. Das Thema verlangt vielmehr in beiden Richtungen Differenzierungen und Auffächerung. Unterschiedliche Steuerungsarten (personelle Steuerung, finanzielle Steuerung usw.) zielen auch aus grundrechtlicher Sicht in unterschiedliche Richtungen. Der Kernbereich der grundrechtlich geschützten Persönlichkeit, Ehe, Familie, Wohnung usw., verlangt auch "steuerungstheoretisch" ganz andere Antworten als der Schutz wirtschaftlicher Entfaltung, des Eigentums oder der politischen und kulturellen Grundrechte. Einen Sonderfall bietet der Gleichheitssatz, denn Steuerungsdefizite sind definitionsgemäß immer zugleich Gleichheitsprobleme. Völlig anders als im Regelfall stellt sich die Problematik ferner bei solchen Grundrechten, die schon von ihrem Schutzbereich von staatlichen Leistungen und damit auch staatlicher Steuerung abhängig sind. All dies darf auch angesichts der Abstraktionshöhe nicht vergessen werden, auf der wir uns mit unserem Thema notgedrungen bewegen.

## II. Grundrechtstheoretische und rechtsanthropologische Vorgaben

Betrachtet man die grundrechtstheoretische Diskussion der vergangenen Jahrzehnte, so fällt auf, daß Themen wie: "Grundrechte im Leistungsstaat" (so das Thema der Regensburger Staatsrechtslehrer-Tagung von 1971 mit Referaten von Martens und Häberle, 1972) oder auch "Grundrechtsschutz im Verfahren" (statt weiterer Nachw. Goerlich 1981) den traditionellen abwehrrechtlichen Kern der Grundrechte angesichts neuartiger Schutzfunktionen fast an den Rand zu drängen schienen. Während die schneidigen neuen Fragestellungen sich aber relativ rasch als wichtige, aber jedenfalls nicht kategorial andersartige Antworten auf neuartige Chancen und Gefährdungen erwiesen, sind es gerade die viel diskutierten Gefährdungspotentiale der (Informations-)Technologie, die die bleibende Aktualität der Grundrechte als *Abwehrrechte* belegen. Es geht also weniger um grundsätzlich neue Fragestellungen als um eine adäquate Sicherung traditioneller Freiheit mit Hilfe eines den neuen Gefährdungen angepaßten Instrumentariums. Dann wird zugleich deutlich, wie schwierig es ist, Grundrechtsvoraussetzungen zu planen, und daß jede staatliche Intervention primär Eingriff in grundrechtliche Selbststeuerung, daß auch "Grundrechtsförderung" im Leistungsstaat ohne Verteilung und Umverteilung nicht denkbar ist.

Wenn das mir gestellte Thema also so klingt, als seien Grundrechte vorwiegend durch Steuerungsprobleme gefährdet, so darf demgegenüber nicht vergessen werden, daß Grundrechte - pointiert formuliert - verfassungsrechtlich *gewollte Steuerungsdefizite* sind, denn sie verwehren dem Staat die Steuerung über individuelle und gesellschaftliche Vorbehaltsbereiche der Selbststeuerung. So gesehen, können Steuerungsdefizite aus Grundrechtssicht sogar gewünscht sein, und die Frage der Grenzen der Steuerung ist und bleibt zentral (Schuppert 1989b, 91 ff.). Auch eine sozialstaatlich geprägte Staatsaufgabenlehre und die Steuerungsdiskussion finden ein rechtsanthropologisches Leitbild des Grundgesetzes vor, das vom Vorrang der Selbststeuerung gegenüber heteronomer Steuerung jeglicher Art einschließlich staatlicher Steuerung ausgeht. Nicht zuletzt deshalb begegne ich der These von den noch wachsenden Staatsaufgaben und der angeblichen Eile, mit der der Staat diese Aufgaben zu erfüllen habe, nicht nur wegen ihrer Abstraktionsebene mit gleichsam apriorischer Skepsis. Wenn ich mich in der Folge auf diejenigen Aspekte der Grundrechtsdogmatik konzentriere, die weniger der Beschränkung als vielmehr den Zielen, Strukturen und Verfahren staatlicher Steuerung gewidmet sind, dann bedeutet dies keine Vernachlässigung der traditionellen - in der Sprache der Grundrechtsdogmatik: abwehrrechtlichen - Komponenten. Gerade die traditionellen Schutzaussagen bedingen aber ein Eingehen auf neuartige Her-

ausforderungen und Gefährdungen. Grundrechtliche Schutzaussagen werden schließlich durch die Bedingungen des jeweiligen Lebensbereichs und damit auch durch spezifische Gefährdungen mitgeprägt; die "Normprogramme" sind nicht abstrakt und unbeeinflußt von den auf sie einwirkenden faktischen Bedingungen (Auf diese grundrechtstheoretischen Vorgaben kann hier nicht weiter eingegangen werden. Grundlegend insoweit nach wie vor Müller 1966 und 1989; zusammenfassend Hesse 1988: 25 f.).

Hier nicht weiter auszuführende grundrechtstheoretische Ansatzpunkte für Problemlösungen bieten vor allem die objektive Schutzfunktion der Grundrechte ("Richtlinie und Rahmen") (dazu vor allem Scheuner 1971: 505 ff.), die strukturelle oder organisatorische Komponente des Grundrechtsschutzes (zusammenfassend etwa Starck 1976: 480; Rupp 1976: 161 ff.) und der Verfahrensaspekt (Grundrechtsschutz durch Verfahren/im Verfahren).

Der Bezug zum "Steuerungsvokabular" (Steuerungsziel, -struktur, -verfahren) ist dabei offenkundig. Zumal für die objektive Funktion der Grundrechte scheint mir eine materiale Verfassungstheorie fruchtbar, die Staatsaufgabenlehre und Grundrechtsdogmatik verbindet. Sie sieht die Schutzfunktion der Grundrechte nicht nur in der Abwesenheit von staatlichen Eingriffen, sondern geht davon aus, daß es wesentliches Steuerungsziel des Staates ist, Bedingungen zu schaffen, unter denen Grundrechte real Wirksamkeit entfalten können. Solange konkretere normative Vorgaben für die Staatsaufgaben fehlen, sind die Grundrechte zugleich Sollenzustände, nicht nur Freiheiten, die auf solche Zustände hinzielen. Leben, Gesundheit, Information, Kultur, Wohnung, Eigentum, Gelegenheit zur beruflichen Betätigung, Freizügigkeit, Bildung, Familie usw. kennzeichnen jeweils schutzwürdige und schutzbedürftige dem einzelnen zukommende Güter und damit auch Staatsziele. Auch darf vermutet werden, daß derjenige Staat seine Aufgaben erfüllt, dessen Steuerung ein relatives Optimum in bezug auf diese Ziele für möglichst viele seiner Bürger erreicht. Damit ist über den staatlichen Anteil an der Zielerfüllung und die Verpflichtung zum Eingriff in die Verwirklichungsmodi jener Ziele noch nichts ausgesagt.

### **III. Gegenwärtige Steuerungsprobleme im Zusammenhang mit den Grundrechten**

Der soeben skizzierte grundrechtstheoretische Rahmen eröffnet die Möglichkeit, Grundrechte als Steuerungsziele zu definieren. Exakt dieses Hinaustreten aus dem

herkömmlichen normativen Gehäuse ist Voraussetzung einer sinnvollen Verbindung von Steuerungsthema und Grundrechtstheorie (dazu Schuppert 1989b: 92).

Die herkömmliche Grundrechtsdogmatik ist - grob vereinfachend - um Begriffe wie "bipolar", "individuell", "punktuell" und "aktuell" zentriert. Sinnfälligen Ausdruck findet dieses Instrumentarium in den Zulässigkeitsvoraussetzungen der Verfassungsbeschwerde (Akt der öffentlichen Gewalt; selbst, gegenwärtiges und unmittelbares Betroffensein). Steuerungstheoretisch gesprochen, ist damit ein Modell gekennzeichnet, das den Steuerungsakteur und den Adressaten strikt einander gegenüberstellt (Bipolarität), Steuerungsziele und -grenzen am einzelnen mißt (Individualität), von allen denkbaren Steuerungsinstrumenten den gezielten und punktuellen Eingriff in den Mittelpunkt rückt und auf das Steuerungsergebnis im Sinne einer gegenwartsbezogenen "Momentaufnahme" (Akt staatlicher Gewalt, also Urteil, Verwaltungsakt, Norm usw.) konzentriert ist.

Ein solches aus der gerichtlichen Kontrollperspektive geborenes dogmatisches Modell funktioniert nur dann, wenn die Grundrechtseingriffe und -gefährdungen ihrerseits in das genannte Schema einzuordnen sind: wenn sie sich also im bipolaren Verhältnis von Staat und Bürger abspielen, individualbezogen, punktuell und aktuell sind. Daß aber viele der heutigen und durchaus konkreten Grundrechtsgefährdungen mit diesem Instrumentarium nicht mehr erfaßbar, wenn auch gleichwohl für den Betroffenen äußerst real sind, wird in der Folge zu belegen sein.

So lassen sich Grundrechtsgefährdungen in der Realität immer weniger ausschließlich im Verhältnis von Steuerungsakteur und Steuerungsadressat (Staat einerseits, Bürger andererseits) ausmachen. Grundrechtsrelevante Steuerungsimpulse gehen vielmehr von einer Vielzahl voneinander unabhängiger oder kooperierender staatlicher, halbstaatlicher oder privater Akteure und Instanzen aus. "Der" Staat bzw. "seine" Verwaltung ist oft nicht mehr - der traditionellen Impermeabilitätslehre folgend - einheitliche juristische Person, die in ein Rechtsverhältnis zum Individuum tritt, er ist seinerseits hochgradig binnendifferenziert und als Steuerungsinstanz vielfach sogar pluralisiert. Die eigentlichen Akteure sind oft private Entscheidungsträger und gleichwohl grundrechtsgeschützt. Der Staat tritt vielfach nur noch moderierend bei der Lösung wirtschaftlicher, ökologischer und sozialer Konflikte auf; er ist in der Verfügung über Ressourcen und Problempotentiale entsprechend eingeschränkt. Oft besteht bereits über den "Verursacher" grundrechtlicher Gefährdungslagen Ungewißheit. Der umweltgeschädigte Waldbesitzer weiß um den eigentlichen Eingreifer so wenig wie der Anlieger der Autobahn, der gesundheitsgeschädigte Konsument um die Ursachen der Schädigung so wenig wie der Einzelhändler, in dessen Regal ein kontaminiertes Lebensmittel beschlagnahmt wurde.

Private Grundrechtsträger sind - weit über das traditionelle besondere Gewaltverhältnis hinaus - in staatliche und halbstaatliche Organisationszusammenhänge eingebunden. Nicht nur dies belegt, daß mit der schlichten Undefinierbarkeit der traditionellen Grenze von "Innenbereich" und "Außenbereich" und mit der vorausgesetzten Einseitigkeit der Regelung zugleich die Grundpfeiler der Dogmatik des allgemeinen Verwaltungsrechts partiell fragwürdig geworden sind. Informelle und kooperative Handlungsformen des Staates beziehen Grundrechtsadressaten in die Entscheidungsprozesse ein, können den Staat aber auch abhängig von der Kooperations- und Handlungsbereitschaft privater Akteure machen (dazu J. Hesse 1987: 59 ff., 69; Ritter 1979: 389). Sie begünstigen tendenziell überdies solche Steuerungsadressaten, die über ein ausreichendes Tauschpotential verfügen (dazu Schulze-Fielitz 1988: 441); sie verlagern reale Steuerungsmacht auf private Grundrechtsträger, die ihrerseits aber nicht grundrechtlich gebunden sind, und schließen zwangsläufig andere Grundrechtsträger aus den Steuerungsprozessen - mit zwangsläufigen Folgen für das Ergebnis - aus (ähnlich Grimm 1989: 1305 ff., 1310. Zum Befund der Binnendifferenzierung allgemein auch Schuppert 1989b: 96 ff.).

Besonders frag- bzw. ergänzungsbedürftig ist die Grundrechtsdogmatik im Hinblick auf ihre Konzentration auf den punktuellen und *gezielten* staatlichen Eingriff. Hier zeigen sich mehrere Problemfelder, die hier nur stichwortartig zu kennzeichnen sind: So zeigt sich immer mehr, daß der "reale Freiheitszustand" weniger von gezielten Eingriffen als von einer Fülle von kleinen oder als solchen gerechtfertigten Eingriffen und mittelbaren, oft gerade nicht gezielten Beeinträchtigungen bedroht ist. Freiheitseinschränkungen, die als solche ohne weiteres hinzunehmen oder im Hinblick auf das zu schützende Gemeinwohl sogar gefordert und damit auch verhältnismäßig sind, können in ihrer Summierung und Alltäglichkeit, in ihrer Kumulations- und Dauerwirkung einen Grad erreichen, der vom ursprünglich geschützten Freiheitsraum wenig übrig läßt. Hierfür ist nicht nur das Beispiel der Bedrohung der Privatsphäre durch eine Fülle "kleiner" Informationen in öffentlicher *und* privater Hand einschlägig; auch von einem traditionellen liberalen Grundrecht wie der Berufsausübungsfreiheit scheint mir angesichts der Fülle von je für sich vielleicht noch zu rechtfertigenden Einschränkungen, Kontingentierungen, Schutzbüroschriften, angesichts Ladenschluß, Nachbackverbot, Arbeitsschutz, Verbraucherschutz, Baurecht, Gewerberecht usw. real wenig übrigzubleiben. Was als solches noch als Sozialbindung hinzunehmen oder als bloße Konkretisierung Ausdruck der Situationsbedingtheit eines Grundrechts sein mag, kann sich zur zumindest eingriffsgleichen Belastung summieren, und dies oft zu Zeitpunkten, in denen die eigentliche Entscheidung - soweit überhaupt vorhanden - längst be-

standskräftig und rechtlich nicht mehr anfechtbar ist. Wie die Gesetze einer kaum noch einzuholenden Interdependenz und Komplexität folgen müssen (ähnlich zum Umweltrecht Ritter 1987: 929 ff., 931), sind auch Grundrechte mannigfachen "stillen" Beeinträchtigungen ausgesetzt, und auch der selbstbewußte Grundrechtsinhaber kann den realen Zustand seiner Freiheit immer weniger verteidigen, weil es keinen konkreten Eingriff, nur diffuse Verschlechterungen gibt. So bemerkt er nur im Ergebnis, was vom grundrechtlich gewollten Freiheitszustand real noch verbleibt. "Situationsbindung" heißt dabei auch, daß die grundrechtlichen Schutzbereiche *ungezielten* und mittelbaren Beeinträchtigungen ausgesetzt sind, deren Bezeichnung als "nur faktisch" ihre grundrechtsbeschränkende Wirkung gleichwohl nicht kaschieren kann. Staatliche Steuerungsprozesse laufen ja nicht gezielt bzw. kausal-linear ab, sondern erzeugen Wirkungen und Wechselwirkungen in oft ganz anderen Politikfeldern, die naturgemäß gleichfalls "Grundrechtsfelder" sind und in denen Dritte von solchen "Querschlägern" und Streuwirkungen betroffen sind (Mayntz 1983: 7 ff.). Zumal die "Bepackung" staatlicher Steuerungsmaßnahmen mit oft in ganz anderen Bereichen liegenden Nebenzielen (Hill 1987: 238 ff., 247; v. Arnim 1981: 286 ff., 293 f.) (Steuerrecht als Mittel der Sozialpolitik, Eigentumsförderung als Mittel der Konjunkturbelebung im Bausektor, Abgabenrecht mit umweltpolitischen Zielsetzungen usw.) kann zu unbeabsichtigten Kumulationseffekten führen - und dies nicht nur im Eingriffs-, sondern vermehrt auch im Leistungsbereich.

Aber auch dort, wo Grundrechte bewußt in die zahlreichen Entscheidungs- und Abwägungsvorgänge einbezogen werden, haben sie längst die Funktion der Gewährleistung selbstgesteuerter Vorbehaltsbereiche verloren; sie sind vielmehr zu einer Art "Abwägungsposten" in der umfassenden Konkordanzdemokratie geworden und werden - wie andere geschützte Belange auch - zu Gegenständen der Verteilung, Zuordnung und Abgrenzung von Gütern, Belangen, Chancen und Risiken. Das rechtsstaatliche Kontrollsysteem reagiert auf Fehlleistungen dieses Prozesses nur noch dann, wenn entweder die Kernbereiche individueller Freiheit entzogen, wenn die Zuordnungsverfahren nicht eingehalten werden oder die Abwägung der verschiedenen Belange gravierende Disproportionalitäten aufweist.

Daß bei alledem Gefahren für die Grundrechtsverwirklichung nicht nur von Eingriffen und Beeinträchtigungen drohen, sondern auch durch die Abhängigkeit von öffentlichen Leistungen und Einrichtungen, ist spätestens seit der Numerus-clausus-Rechtsprechung bekannt, letztlich aber als Grundrechtsproblem ungelöst. Dabei gibt es auch weit dramatischere Beispiele existentieller "Grundrechtsabhängigkeit" bis hin zu Menschenwürde und Recht auf Leben: Der Zustand psychia-

trischer Kliniken und der Zugang zur technischen "Großmedizin" seien hier nur als Beispiele genannt.

Insgesamt wird deutlich, daß das klassische Modell des Grundrechtsschutzes gegen punktuelle und von einem eindeutigen Verursacher (Staat) ausgehende Eingriffe trotz bleibender Aktualität immer weniger realen Grundrechtsschutz zu gewährleisten vermag. Die Steuerungsfunktion des Staates - gerade auch dort, wo er Steuerungsprobleme hat - läßt sich nicht im von der Bipolarität, Individualität, Punktualität und Aktualität gekennzeichneten klassischen Schema erfassen: Grundrechtstheorie - will sie zum wirksamen Grundrechtsschutz die theoretische Basis liefern - muß auf die genannten Zusammenhänge reagieren (ähnlich wie hier jetzt Grimm 1989: 1305 ff., 1310).

Das gilt auch für das Element der "Aktualität" des Eingriffs, das in der landläufigen Dogmatik mit "Gegenwärtigkeit" umschrieben zu werden pflegt. Dabei sind weder Grundrechtseingriffe noch ihre Rechtfertigung unter den genannten Voraussetzungen zeitlich eindeutig dingfest zu machen. Durch "Entwicklungen in der Zeit" können Eingriffe auch allmählich entstehen, virulent werden oder ihre Rechtfertigung verlieren. Der Rechtsschutz versagt dann, wenn der Eingriff im Moment der Entscheidung noch nicht deutlich, im Moment des Rechtsschutzes aber nicht mehr revidierbar ist (zur Entwertung der Ergebniskontrolle durch eine kontinuierliche Weiterentwicklung der Verhältnisse und den Zeitfaktor bereits Grimm 1985: 865 ff., 866). Auch das Problem der *Steuerung bei ungewisser Prognoselage* ist ein Grundrechtsproblem, das in der Rechtsprechung gegenwärtig unter Stichworten wie "Prognosespielraum" und "Einschätzungsprärogative" nur höchst unvollkommen erfaßt wird. Insbesondere die Prämissen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes verschieben sich: Eignung und Erforderlichkeit von Eingriffen ändern sich ebenso wie die Härte des dem einzelnen Zugemuteten. So wird - bezogen auf gesetzliche Regelungen - das Problem der "Nachbesserung" einer Regelung immer virulenter, wenn auch gegenwärtig auf allen Ebenen noch vollkommen vernachlässigt (Steinberg 1987: 161 ff.). Je komplexer die Problemlagen, auf die auch grundrechtsrelevantes Recht reagieren muß, desto größer wird auch das Problem der Unwissenheit im Moment der Entscheidung. Verdichtet sich das Wissen, so muß das Recht ein Instrument in die Hand bekommen, das die nachfolgende Kontrolle der Verhältnisse ermöglicht. Andernfalls wird es auch aus Grundrechtssicht unerträglich, daß moderne Steuerungsprozesse ihr "Steuerungswissen" erst im Entscheidungs- und Vollzugsverfahren selbst erzeugen (Burmeister 1988: 130 ff.).

Bleibt die Frage zu beantworten, wie sich die von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ausgehende Ausdehnung des Gesetzesvorbehalts auf

die Steuerungskapazität des Staates und auf die reale Geltungskraft der Grundrechte ausgewirkt hat. Auch diese Frage ist naturgemäß nicht einheitlich zu beantworten, doch lassen sich Trends für Folgewirkungen durchaus ausmachen (zusammenfassend zum Gesetzesvorbehalt und zur "Wesentlichkeitstheorie" Staupe 1986). Positiv ist hierbei sicher zu vermerken, daß die genannte Rechtsprechung Rudimente nicht legitimationsbedürftiger staatlicher Herrschaft und nicht begründungsbedürftiger Grundrechtseingriffe beseitigte und dem "besonderen Gewaltverhältnis" den verdienten Abschied bereitete. Dies ist ein unstreitiges Verdienst der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts - ungeachtet aller Versuche einer Wiederbelebung unter anderen Vorzeichen (vgl. etwa Ronellenfitsch 1981: 933 ff.). So gesehen wurde der Gesetzesvorbehalt selbst Ausdruck des Grundrechtsschutzes gegen unkontrollierte innerstaatliche und außerstaatliche Macht (weitere Nachw. bei Schuppert, 1985: 525 ff., 530).

Gerade diese Wirksamkeit - auch im Hinblick auf den Grundrechtsschutz - wird aber bedroht, wenn die Gesetze schon durch ihre Verdichtung und das Vordringen ins Detail an ihre Wirksamkeitsgrenze gelangen. Dann wird der Gesetzesvorbehalt selbst zum Steuerungs-, sprich: Informations- und Informationsverarbeitungsproblem (so zu Recht Zeh 1984: 544). Auch kann die Fülle "grundrechtswesentlicher" Regeln selbst den grundrechtlichen Freiraum stärker einengen als die gezielte, einzelfallbezogene Maßnahme von Behörden (Beispiele dazu bei Staudt 1987: 132 ff., 144). Überdies ist es eine plausible These, daß das eigentliche Steuerungspotential - auch wenn die *Ergebnisse* in Gesetzesform vom Parlament abgesegnet werden - um so stärker an die spezialisierte Fachbürokratie in den Ministerien zurückgeht, je detaillierter das Gesetz ist. Daß damit auch die Grundrechte auf neue und schwerer sanktionierbare Weise letztlich wieder der Exekutive überantwortet werden, scheint nur auf den ersten Blick paradox; es ist die nahezu zwangsläufige Folge der Überdetaillierung und Spezialisierung der Gesetze (ausführlich dazu Hufen 1989: 147 f.).

#### **IV. Alternativen - Ansätze für Problemlösungen**

Angesichts der Vielfalt der skizzierten Probleme wäre es vermessen, griffige "Patentrezepte" anzubieten. Ich möchte mich deshalb auf wenige Aspekte beschränken und dabei Schlüssefolgerungen für den Bereich der Grundrechtstheorie sowie - unter Aufnahme des "Steuerungsvokabulars" - die Steuerungsziele, -strukturen und -verfahren aufgreifen.

## 1. Grundrechtstheorie

Deutlich wird immer mehr, daß wir eine Grundrechtstheorie benötigen, die sich aus der Konzentration auf das subjektive Recht befreit und - bei aller Bedeutung der Personalität und Individualität des Rechtsschutzes - auf die geschilderten eher überindividuellen Wandlungsprozesse reagiert. Wenn es richtig ist, daß der Staat außerhalb gezielter punktueller Eingriffe auf Grundrechte einwirkt, dann muß diese Grundrechtstheorie zugleich Bestandteil einer allgemeinen Regelungs- und Geltungstheorie des Rechts werden. So begrüßenswert die Bemühungen und Fortschritte im Hinblick auf die Wiederbelebung der traditionsreichen Gesetzgebungslehre sind, so sehr muß deutlich werden, daß an ihre Seite eine "*Geltungslehre*" der *Grundrechte* treten muß, die zugleich die verschiedenen Schutzfunktionen, aber auch die Herausforderungen moderner Staatsaufgaben und Steuerungslehren erfaßt.

Mir ist bewußt, daß diese Forderung bei allen denjenigen auf Skepsis stößt, die die Grundrechte aus den Abwägungs- und Konkordanzprozessen heraushalten und lieber auf einen "festen Kern" reduzieren möchten. Diese Auffassung verkennt freilich, daß angesichts der geschilderten Vorgänge nicht viel von jenem Kern bleibt, wenn sich Grundrechtspositionen aus den Entscheidungsprozessen gleichsam zurückziehen und damit die "Frühverteidigungsfelder" realer Grundrechtsverwirklichung preisgeben.

Ebensowenig überzeugen können mich jene Kritiker einer materialen Grundrechtstheorie, die bei einer übergroßen Ausrichtung an Grundrechten um die Steuerungsfähigkeit und "Regierbarkeit" des politischen Systems fürchten. Grundrechte sind in der Tat gewollter "Sand im Getriebe" überzogener Steuerung. Sie sind aber auch und immer Maßstäbe für die inhaltliche Legitimität staatlicher Herrschaftsausübung.

Es geht also um nicht weniger als um eine allgemeine Geltungs- und Regelungstheorie (dazu auch Rhinow 1979: III), die Geltung und Wirksamkeit der Grundrechte ebenso einzubeziehen hat, wie dies die Gesetzgebungslehre für die Gesetze tut (zur Geltungskraft als Aufgabe des Gesetzes und der Gesetzgebungslehre Hufen 1989: 147). Es ist in diesem Rahmen gemeinsame Aufgabe der Grundrechtstheorie, der Wissenschaft und der grundrechtsbezogenen Steuerung durch Politik, die normativen Vorgaben der Grundrechte zu überindividuellen Steuerungszielen und -grenzen zu konkretisieren und damit die Grundrechte als Ziele und Belange in die modernen Abwägungs- und Zuordnungsprozesse aller Entscheidungsebenen einzubringen. Realistischerweise ist dabei davon auszugehen, daß Grundrechtsziele auch konkurrierende Ziele verschiedener Gruppen und

Akteure sind und daß sie gleichsam als "negative Ziele" bestimmte Ausrichtungen und Reichweiten des Entscheidungsprozesses ausschließen können. Grundrechtskonflikte müssen hierbei verfahrensmäßig *und* inhaltlich ausgetragen werden; Grundrechte vermögen umgekehrt das Gewicht von Belangen im politischen Prozeß zu erhöhen und solchen Gruppen Gewicht zu verleihen, die aufgrund ihrer politischen Potenz und Artikulationsfähigkeit dazu sonst nicht in der Lage wären. Das alte Wort von der Funktion der Grundrechte als Bestandteil demokratischen Minderheitenschutzes erlangt hier seine besondere Bedeutung.

Zugleich wird deutlich, daß die traditionelle Vorstellung einer Gegensätzlichkeit von Individualgrundrechten und Gemeinwohl nicht mehr in jedem Fall aufrechtzuerhalten ist. Es entspricht vielmehr der hier vorgetragenen Konzeption, daß das Gemeinwohl das gleichsam "fließende" Ergebnis eines pluralen und möglichst transparenten Zuordnungsprozesses von Interessen - auch Grundrechtsinteressen - ist.

## 2. *"Wirkungsforschung" der Grundrechte*

Wie oben dargelegt, verlieren Grundrechte ihre Substanz nicht nur durch gezielte staatliche Eingriffe, sondern durch eine Vielfalt von staatlichen und privaten Maßnahmen. Hierfür fehlt unserer gerichtszentrierten Grundrechtsdogmatik das Sensorium. Wie die "Wirkungsforschung" für die Gesetzgebung (dazu Zeh 1984: 469; von Arnim/Klages, 1986: 58), so benötigen wir aus der Grundrechtssicht eine Wirkungsanalyse und eine permanente "Geltungskontrolle" der Grundrechte. Auch gilt es, "Interventionspunkte" zu markieren, an denen staatliche Garantienpflichten für die Substanz der Grundrechte einsetzen. Einen solchen "Interventionspunkt" formuliert die Rechtsprechung in jüngster Zeit im Hinblick auf den Bestand des privaten Ersatzschulwesens, der in vielerlei Hinsicht - am wenigsten durch unmittelbare staatliche Eingriffe - gefährdet ist (Vgl. BVerfGE 75, 40 [67]) (zur staatlichen Interventionspflicht in diesem Zusammenhang überzeugend Müller/Pieroth/Fohmann 1987: 138 ff.). Dazu würde dann auch gehören, daß das Bundesverfassungsgericht die Kompetenz erhält, im Rahmen der Einzelfallkontrolle ein "bis hierher und nicht weiter" auszusprechen, wenn Einzeleingriffe als solche zwar noch verhältnismäßig sein mögen, in ihrer Gesamttendenz aber die Substanz des Grundrechts gefährden. Das gilt zumal für die Menschenwürde als unterste Gestaltungsgrenze jeder staatlichen Steuerung (dazu Hufen 1989: 163), und es wird verstärkt durch den schon hervorgehobenen Aspekt des Minderheitenschutzes (dazu Schuppert 1985: 525 ff.).

### *3. Berücksichtigung des Zeitfaktors*

Die auf die punktuelle und aktuelle Einzelmaßnahme gerichtete gerichtliche Kontrolle vermag dem Aspekt der zeitlichen Intensivierung von Grundrechtsangriffen und der durch Zeitumstände wegfallenden Legitimation nicht gerecht zu werden. In der verfassungsgerichtlichen Kontrolle muß daher künftig dem Zeitfaktor des Grundrechtsschutzes stärker Rechnung getragen werden. Gesetze und andere staatliche Steuerungsmaßnahmen können nicht nur verfassungswidrig *sein*; sie können auch verfassungswidrig *werden*. Die - als solche legitime - Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers hinsichtlich der Eignung und Erforderlichkeit, aber auch hinsichtlich der Schwere eines gesetzlichen Eingriffs in Grundrechte muß daher zeitlich determiniert werden. Erwiesene Vollzugsdefizite des Gesetzes sind Indikatoren für eine ungeeignete oder nicht erforderliche Maßnahme. Eignung und Erforderlichkeit müssen gleichsam für eine grundrechtliche "Wiedervorlage" präpariert werden. Das sich nach einem Erfahrungszeitraum erkennbar als ungeeignet oder nicht erforderlich erweisende Gesetz ist ebenso verfassungswidrig wie das von vornherein unverhältnismäßige und muß aufhebbar sein. Das läßt sich wohl am deutlichsten anhand der Ladenschlußgesetzgebung belegen, bei der auch der "Austausch" der Begründung im Geltungszeitraum nicht darüber hinwegtäuschen kann, daß keiner der ursprünglich angeführten Gründe (Arbeitsschutz, Wettbewerb, Schutz bestimmter Betriebsgrößen usw.) heute noch von Relevanz ist (dazu Hufen 1986: 1291 ff.; allgemein zur Bedeutung des Zeitfaktors Häberle 1983: 289 ff.).

### *4. Zurücknahme der Steuerungsdichte und Steuerungstiefe – Selbstregulierung, Selbstverwaltung*

In der allgemeinen "Steuerungsdiskussion" wird gegenwärtig immer deutlicher ein Konzept hervorgehoben, das die Defizite zentraler staatlicher Steuerung durch die Verlagerung auf dezentrale, gesellschaftliche oder auch intermediäre Instanzen kompensieren will. Das neue Zauberwort scheint hier vielfach die "kleine Einheit" zu sein, wobei es nicht nur auf die Größe des Steuerungsbereichs, sondern auch auf die Einbeziehung der Betroffenen ankommt (zu diesem Befund Hoffmann-Riem 1989: 210 f.; Offe 1987: 309 ff., 317 ff.; empirische Beispiele bei Asam/Heck 1983: 35; Offe 1984: 234 - 256; Hufen 1983: 516 ff., 519 f.). Weit über das traditionelle Stichwort "Subsidiaritätsprinzip" hinaus enthält gerade das Grundgesetz mehrere normative Anhaltspunkte für den Vorrang solcher Dezentralisierung und Delegation der Steuerungsvorgänge. Es läßt sich sogar von einer "Begrün-

dungsachse" für jene Verlagerung sprechen, die von der allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 2 Absatz 1 GG) über den Schutz von Ehe und Familie (Art. 6 GG) über Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit (Art. 9 GG) bis hin zur Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden (Art. 28 GG) und zum Bundesstaatsprinzip (Art. 20, Art. 70 ff.) reicht. Diese Grundtendenz ist vor dem Hintergrund des urdeutschen Vertrauens in Zentralität und Wirksamkeit durch zentrale Steuerung möglicherweise in den Hintergrund gedrängt worden; sie ist gleichwohl von wachsender Aktualität.

Selbstverständlich ist auch hier zu differenzieren und zu beachten, daß ein Großteil modernen Grundrechtsschutzes nicht nur gegen den zentralisierenden Staat, sondern auch gerade gegen die dezentralen "kleinen Einheiten" der Korporationen, Verbände und "Klüngel" erkämpft werden mußte. Auch hierfür bietet die Ladenschlußdiskussion ein markantes Beispiel.

Selbstverwaltung und Selbstregulierung kommen daher nur als Modelle grundrechtsbezogener Steuerung in Betracht, wenn Verfahren und Kontrollmechanismen bereitgestellt werden, die die gerade in Selbstverwaltungsstrukturen beobachtbaren Einflußdiskrepanzen und Ungleichgewichte ausgleichen. Hier besteht natürlich auch ein Bezugspunkt zum viel diskutierten "reflexiven Recht" (dazu Teubner 1982: 13 ff., 26 f.), ohne daß ich hier auf die Grundlagen und Grenzen näher eingehen könnte (zum Unterschied zwischen Selbstregulierung, Selbststeuerung und Selbstverwaltung jetzt ausführlich Schuppert 1989a: 127 ff., 143 f.).

Betrachtet man die Begründungsmuster für die unter dem Stichwort "Dezentralisation" und "Delegation" zusammenfaßbaren Vorgänge, so finden sich immer wieder die Gesichtspunkte "Entlastung", "Wirksamkeit", "Integration" und "Partizipation der Betroffenen", kaum je aber der Grundrechtsaspekt. Daß Selbstverwaltung und Selbstregulierung aber gerade Momente gemeinsam wahrgenommener grundrechtlicher Freiheit sein können, zeigen die schon vorhandenen (auch) gemeinschaftlich wahrzunehmenden Grundrechte wie Art. 4, Art. 5 III, Art. 9 usw. Auch darüber hinaus ist der Selbstverwaltungsgedanke aus seiner korporativen Vergangenheit und aus der Vorstellung ausschließlich staatlich delegierter Macht herauszulösen und als Prinzip gemeinsamer Wahrnehmung grundrechtlicher Freiheit neu- bzw. wiederzubeleben. Das schließt staatlichen Schutz gegen die Verwechslung von Selbstverwaltung und Selbstbedienung und andere Mißbräuche nicht aus. Der Schutz muß sich aber nicht unbedingt in zunehmender Zentralisierung äußern, sondern kann auch in der Bereitstellung angemessener Selbstverwaltungsverfahren bestehen.

Daß die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Ausdehnung des Gesetzesvorbehalts neben dem besonderen Gewaltverhältnis in fast gleicher In-

tensität auch die Selbstverwaltung betraf und seit dem *Numerus-clausus*- und insbesondere seit dem Facharzturteil (BVerfGE 33, 125 [156]) den Gesetzgeber und mit ihm die gesetzesformulierende Bürokratie zum Eindringen in die Bereiche korporativer Selbstverwaltung geradezu zwang, ist wohl historisch aus dem gewollten Abbau der Privilegiengesellschaft erklärllich (so selbst noch Oberreuter 1985: 492), hatte aber für den Gedanken der grundrechtsschützenden und -verwirklichenden Selbstverwaltung geradezu verheerende Auswirkungen. Diese Entwicklung sollte korrigiert werden, um die "Freiheitspotentiale" des Selbstverwaltungsgedankens lebendig werden zu lassen. Daß dies adäquate (d.h. kleine) Einheiten der Selbstverwaltung voraussetzt, scheint ohnehin selbstverständlich (dazu Hendl 1984: 333 ff.).

Wo die Grundrechte Differenzierung und Dezentralisierung fordern, gilt dieser Schutz auch der Selbstorganisation von Grundrechtsträgern. Der grundrechtsdogmatische "Kahlschlag", den das Bundesverfassungsgericht insbesondere im Hinblick auf die Grundrechtsträgerschaft von Körperschaften des öffentlichen Rechts führte, war im Hinblick auf die in diesen Körperschaften liegenden Freiheitsspielräume und Differenzierungschancen einseitig und sollte gleichfalls überdacht werden (siehe insbesondere BVerfGE 39, 302 [312]; 61, 82 [103]; zur nicht abgeleiteten, sondern ursprünglichen Legitimation von Selbstverwaltungskörperschaften nachdrücklich v. Arnim 1988: 276; zur Selbstverwaltung als gemeinsam wahrgenommener Wissenschaftsfreiheit überzeugend Schiedermaier 1988: 1 ff.). Gefordert und damit auch legitim sind Selbstverwaltung und Selbststeuerung vor allem in Bereichen, in denen die staatliche Steuerungskapazität schon wegen der Eigengesetzlichkeit der jeweiligen Problemfelder an ihre Grenzen stößt. Daß dies vor allem im kulturellen Bereich der Fall ist, muß hier nicht weiter begründet werden. Daß Lernen, Forschen, künstlerisches Gestalten usw. Vorgänge sind, die rechtlich nur abzusichern, nicht zu durchdringen und schon gar nicht zu steuern sind, sei jedoch auch aus Grundrechtssicht vermerkt (vgl. das Beispiel des kommunalen Theater- und Museumsleiters bei Oebbecke 1986: 160 ff., 192 ff.; Hufen 1983: 516, 1989: 166 f.).

Insgesamt muß die staatliche Steuerungskapazität um so mehr in den Hintergrund treten, je mehr funktionierende Selbststeuerung der Grundrechtsträger existiert. Staatliche Kontrolle verlagert sich dann von der Zielebene auf das Verfahren. Sicherzustellen sind nicht mehr die grundrechtskonformen "Ergebnisse", sondern die adäquate Struktur der zu diesen Ergebnissen führenden Regulierungsprozesse. "Adäquat" heißt in diesem Zusammenhang vor allem: chancengleiche Teilhabe, Offenheit, Minderheitenschutz im Verfahren, Ausgleich von individuellen Defiziten usw. Grundrechtsschutz durch Verfahren kann als Zauberwort die

Ergebniskontrolle zwar nicht ersetzen, aber ergänzen. Über die bisherigen Anwendungsbeispiele hinaus spielt dieser Gesichtspunkt aber überall dort eine Rolle, wo die Ergebniskontrolle und die staatliche Steuerung versagen oder "entfeinert" werden müssen. Das gilt auch und insbesondere für die vieldiskutierten neuartigen Regelungs- und Entscheidungsformen wie Abwägungs- und Beurteilungsverfahren sowie für die sach- und technikbezogene Formulierung normkonkretisierender Verwaltungsvorschriften.

Wie der Grundrechtsschutz insgesamt, kann auch der Grundrechtsschutz durch Verfahren aber nur wirksam werden, wenn der Gesetzgeber im allgemeinen Verwaltungsrecht und in den "Querschnittsgesetzen" der jeweiligen Bereiche angemessene Selbstverwaltungs- und -regulierungsverfahren zur Verfügung stellt. Hierin läge auch eine positive Fortentwicklung des Gesetzesvorbehals, der nicht weiter in die Inhalte und Ziele, wohl aber in die Strukturen und Verfahren vordringen sollte. Hebt aber der Gesetzgeber die Wirksamkeit der Verfahrensvorschriften selbst wieder auf (z.B. durch §§ 45-46 Verwaltungsverfahrensgesetz), so ist dies nicht nur dysfunktional für das Verfahren, sondern auch im Hinblick auf einen umfassenden Grundrechtsschutz bedenklich.

## Literaturverzeichnis

- Arnim, Hans Herbert v., 1981: Besteuerung und Eigentum. In: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 39. Berlin: de Gruyter, 286-357.
- Arnim, Hans Herbert v., 1988: Diskussionsbeitrag. In: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 46, 275-276.
- Arnim, Hans Herbert v./Helmut Klages, 1986: Probleme der staatlichen Steuerung und Fehlsteuerung in der Bundesrepublik Deutschland, Staatswissenschaftliche Fortbildungstagung Speyer. Berlin: Duncker & Humblot.
- Asam, Walter H./Michael Heck (Hrsg.), 1983: Soziale Selbsthilfegruppen in der Bundesrepublik Deutschland. München: Minerva.
- Badura, Peter, 1987: Die parlamentarische Volksvertretung und die Aufgabe der Gesetzgebung. In: Zeitschrift für Gesetzgebung 2, 300-311.
- Burmeister, Joachim, 1988: Grundgesetzliche Verfahrensstrukturierungsgebote komplexer Verwaltungsentscheidungen. In: Rüdiger Breuer (Hrsg.), Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts. Düsseldorf: Werner, 122-159.
- Goerlich, Helmut, 1981: Grundrechte als Verfahrensgarantien. Baden-Baden: Nomos.
- Grimm, Dieter, 1985: Verfahrensfehler als Grundrechtsverstöße. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 4, 865-872.
- Grimm, Dieter, 1989: Das Grundgesetz nach 40 Jahren. In: Neue Juristische Wochenschrift 42, 1305-1312.

- Häberle, Peter, 1983: Zeit und Verfassungskultur. In: Die Zeit, Schriften der C. Fr.v. Siemens-Stiftung, Bd. 6, hrsg. von Anton Peisl und Armin Mohler. Frankfurt: Propyläen, 289-343.
- Häberle, Peter, 1989: Grundrechte im Leistungsstaat. In: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 30. Berlin: de Gruyter, 43-131.
- Hundler, Reinhard, 1984: Selbstverwaltung als Ordnungsprinzip. Köln: Heymann.
- Hesse, Konrad, 1988: Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 16. Aufl. Heidelberg: C.F. Müller.
- Hesse, Joachim Jens, 1987: Staatliches Handeln in der Umorientierung - eine Einführung. In: Joachim Jens Hesse/Christoph Zöpel (Hrsg.), Zukunft und staatliche Verantwortung. Baden-Baden: Nomos, 59-72.
- Hill, Hermann, 1987: Steuerreform als Chance zur Verbesserung der Steuergesetzgebung. In: Zeitschrift für Gesetzgebung 2, 238-267.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang, 1989: Diskussionsbeitrag. In: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 47, 210-211.
- Hufen, Friedhelm, 1983: Kulturauftrag als Selbstverwaltungsgarantie. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2, 516-522.
- Hufen, Friedhelm, 1986: Ladenschluß: Zum verfassungsrechtlichen Kern eines politischen Dauerthemas. In: Neue Juristische Wochenschrift 39, 1291-1301.
- Hufen, Friedhelm, 1989: Gesetzesgestaltung und Gesetzesanwendung im Leistungsrecht. In: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 47, 142-171.
- Martens, Wolfgang, 1972: Grundrechte im Leistungsstaat. In: Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer 30, 7-42.
- Mayntz, Renate, 1983: Zur Einleitung: Probleme der Theoriebildung der Implementationsforschung. In: dies. (Hrsg.), Implementation politischer Programme. Opladen: Westdeutscher Verlag, 7-24.
- Müller, Friedrich, 1966: Normstruktur und Normativität. Berlin: Duncker & Humblot.
- Müller, Friedrich/Bodo Pieroth/Lothar Fohmann, 1982: Leistungsrechte im Normbereich einer Freiheitsgarantie - untersucht an der staatlichen Förderung Freier Schulen. Berlin: Duncker & Humblot.
- Müller, Friedrich, 1989: Juristische Methodik, 3. Aufl. Berlin: Duncker & Humblot.
- Oberreuter, Heinrich, 1985: Stichw. "Autonomie". In: Staatslexikon, 7. Aufl., Bd. 1. Freiburg: Herder, Sp. 492.
- Oebbecke, Jan Bernd, 1986: Weisungs- und unterrichtungsfreie Räume in der Verwaltung. Köln: Kohlhammer.
- Offe, Claus, 1984: Korporatismus als System nichtstaatlicher Makrosteuerung? In: Geschichte und Gesellschaft 10, 234-256.
- Offe, Claus, 1987: Die Staatstheorie auf der Suche nach ihrem Gegenstand. In: Thomas Ellwein u.a. (Hrsg.), Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Bd. 1. Baden-Baden: Nomos, 309-320.
- Rhinow, René A., 1979: Rechtsetzung und Methodik, rechtstheoretische Untersuchungen zum gegenseitigen Verhältnis von Rechtsetzung und Rechtsanwendung. Basel: Helbing & Lichtenhahn.

- Ritter, Ernst-Hasso, 1979: Der kooperative Staat. In: Archiv des öffentlichen Rechts 104, 389-413.
- Ritter, Ernst-Hasso, 1987: Umweltpolitik und Rechtsentwicklung. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 6, 929-938.
- Ronellenfitsch, Michael, 1981: Das besondere Gewaltverhältnis - ein zu früh totgesagtes Rechtsinstitut. In: Die Öffentliche Verwaltung 34, 933-941.
- Rupp, Hans Heinrich, 1976: Vom Wandel der Grundrechte. In: Archiv des öffentlichen Rechts 101, 161-201.
- Scheuner, Ulrich, 1971: Die Funktion der Grundrechte im Sozialstaat. Die Grundrechte als Richtlinie und Rahmen der Staatstätigkeit. In: Die Öffentliche Verwaltung 24, 505-513.
- Schiedermaier, Hartmut, 1988: Universität als Selbstverwaltungskörperschaft. In: Wissenschaftsrecht 21, 1-21.
- Schulze-Fielitz, Helmuth, 1988: Theorie und Praxis parlamentarischer Gesetzgebung - besonders des 9. Deutschen Bundestages (1980 - 1983). Berlin: Duncker & Humblot.
- Schuppert, Gunnar Folke, 1985: Grundrechte und Demokratie. In: Europäische Grundrechte-Zeitschrift 12, 525-532.
- Schuppert, Gunnar Folke, 1989a: Selbstverwaltung, Selbststeuerung, Selbstorganisation. In: Archiv des öffentlichen Rechts 114, 127-148.
- Schuppert, Gunnar Folke, 1989b: Zur Neubelebung der Staatsdiskussion: Entzuberung des Staates oder "Bringing the state back in?" In: Der Staat 28, 91-104.
- Starck, Christian, 1976: Staatliche Organisation und staatliche Finanzierung als Hilfe zu Grundrechtsverwirklichungen? In: Christian Starck (Hrsg.), Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz, Festgabe aus Anlaß des 25jährigen Bestehens des Bundesverfassungsgerichts, Bd. 2. Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 480-526.
- Starck, Christian, 1986: Stichw. "Gesetz". In: Staatslexikon, 7. Aufl., Bd. 2. Freiburg: Herder, Sp. 989-1003.
- Staudt, Erich, 1987: Technikentwicklung und Innovationsdynamik. In: Jens Joachim Hesse/Zöpel Christoph (Hrsg.), Zukunft und staatliche Verantwortung. Baden-Baden: Nomos, 132-153.
- Staupe, Jürgen, 1986: Parlamentsvorbehalt und Delegationsbefugnis: Zur "Wesentlichkeitstheorie" und zur Reichweite legislativer Regelungskompetenz, insb. im Schulrecht. Berlin: Duncker & Humblot.
- Steinberg, Rudolf, 1987: Zur verfassungsgerichtlichen Kontrolle der "Nachbereitungspflicht" des Gesetzgebers. In: Der Staat 26, 161-186.
- Teubner, Gunther, 1982. Reflexives Recht. In: Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie 68, 13-59.
- Voigt, Rüdiger, 1987: Grenzen des Rechts - eine Einleitung. In: Axel Görlitz/Rüdiger Voigt (Hrsg.), Grenzen des Rechts, Jahresschrift für Rechtspolitologie, Bd. 1. Pfaffenweiler: Centaurus, 3-16.
- Zeh, Wolfgang, 1984: Wille und Wirkung der Gesetze. Heidelberg: Schenck.

